

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014年1月 总期第13期

(中国改革系列报告 NPE201402)

事业单位职员制改革：问题与方向

刘昕（中国人民大学国家发展与战略研究院、公共管理学院）



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露校长担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

摘要

事业单位职员制对于我国事业单位的去行政化、事业单位管理人员的职业化具有重要意义。这项改革从概念提出到开始启动就已经跨越了 20 年左右的时间，但是到目前为止，尽管改革的大体方向已经明确，事业单位职员制改革进展速度却比较缓慢。究其原因，既有事业单位内部的问题，也有外部环境的问题；既有实践操作方面的困难，也有理论准备不足，改革思路不清的问题。

未来的事业单位职员制改革应当强调两点：

一是要明确事业单位管理人员的独特地位和对事业单位的作用，强调打造一支职业化和专业化的事业单位管理人员队伍，逐步破解当前事业单位管理人员队伍普遍存在的专业化程度不高、服务质量不高、职业发展道路不畅、工作积极性较差等问题，从而为我国事业单位人事制度改革乃至事业单位去行政化打下坚实的基础。

二是在稳步推行事业单位职员制方面，首先在岗位管理、培训开发、绩效管理以及薪酬管理等方面开展一些基础性工作或设计一些过渡性的方案，不断强化事业单位管理人员的职业身份和专业化程度，提高个人的管理水平，最终达到建立真正基于事业单位特点的职员制管理体系，最终实现事业单位管理人员队伍的职业化。

关键词：事业单位 职员制 职业化

事业单位职员制是在我国事业单位人事制度改革过程中提出的一种新思路。这种改革的基本思想诞生于20世纪90年代初,进入21世纪以来,随着事业单位改革的步伐不断加快以及事业单位去行政化思想的明确,事业单位职员制也开始从概念逐渐进入到探索阶段。但到目前为止,这一改革的进展速度还比较缓慢,改革的总体思路尚不够清晰。党的十八届三中全会的《决定》再次明确提出,要加快事业单位分类改革,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别,建立事业单位法人治理结构等。在这种背景下,事业单位职员制改革就有必要进一步深化和推进。本文对事业单位职员制的改革历程、遇到的问题进行分析,最后提出对未来改革的一些基本思路。

一、事业单位职员制的探索过程与现状

在传统上,我国事业单位工作人员通常被划分为专业技术人员、管理人员和工人三大类。这三类人在所从事工作的性质方面存在较为明显的差异,因而,事业单位在对这三类人员进行管理时也是有所区别的。从职业发展的角度来看,专业技术人员主要走专业技术职称晋升的职业发展路线,管理人员则主要参照政府机构的干部管理模式走行政级别晋升的职业发展路线,而工人则按照技术工人和普通工人两种不同类型,走以技能等级提升为导向的职业发展路线。而近些年提

出的事业单位职员制是针对事业单位中的管理人员提出的一种新型人力资源管理思路。

总的来说，我国的事业单位职员制从提出到试点，主要经历了以下三个发展阶段：

（一）事业单位职员制的萌芽阶段（1992-1998 年）

在 1992 年召开的党的十四大上，中央提出应当按照机关、企业和事业单位的不同特点，逐步建立健全分类管理的人事制度。1993 年，国务院在《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》中提出，应根据事业单位管理人员的自身特点，建立职员职务序列，并在此基础上实行职员职务等级工资制，即事业单位管理人员的工资划分为职员职务工资和岗位目标管理津贴两大组成部分。这是中央政府文件中第一次提出事业单位中的职员概念。1995 年颁布的《事业单位工作人员考核暂行规定》要求，事业单位按照德、能、勤、绩四个方面的内容对职员、专业技术人员和工人进行考核，这是在政府的正式文件中第一次直接将事业单位管理人员称为职员。尽管文件要求对三类工作人员的考核结果都划分为优秀、合格、不合格三个等次，但却对三类人员的三个考核等次分别给出了与各自工作特征相联系的差别性描述。不过，总的来说，这一阶段上仅仅是开始提出应当将事业单位的管理人员称为职员，以区别于公务员，但是却并没有形成所谓的职员制，即一套关于事业单位中的管理人员的正式人事制度安排。

（二）事业单位职员制的初步探索阶段（1999-2009）

2000 年颁布的《关于加快推进事业单位人事制度改革的意见》系统地提出了事业单位人事制度改革的基本思路，即破除干部身份终身制，使事业单位的人员管理与党政机关工作人员的管理办法脱钩，逐步取消事业单位的行政级别，不再按行政级别确定事业单位人员的待遇。建立符合不同类型事业单位特点和不同岗位特点的人事制度，实行分类管理，明确不同岗位的职责、权利和任职条件，建立岗位管理制度，引入竞争机制，在事业单位全面建立和推行聘用制度。正是在这份文件中，政府第一次正式提出了事业单位职员制的概念，即“对于管理岗位，要建立体现管理人员的管理水平、业务能力、工作业绩、资格经历、岗位需要的等级序列，推行职员制度”。

2002 年和 2006 年先后颁布的两份文件对 2000 年提出的事业单位人事制度改革意见做了进一步的深化。2002 年颁布的《关于在事业单位试行人员聘用制度的意见》对事业单位人员聘用制度的各项具体制度即公开招聘、签订聘用合同、定期考核、解聘辞聘等做出了规定。强调通过这套制度转换事业单位用人机制，即实现事业单位人事管理由身份管理向岗位管理转变，由行政任用关系向平等协商的聘用关系转变，建立一套符合社会主义市场经济体制要求的事业单位人事管理制度。2006 年颁布的《事业单位岗位设置管理试行办法》则明确提出，事业单位的岗位分为管理岗位、专业技术岗位和工勤技能岗位三种类别。其中，事业单位的管理岗位是指担负领导职责或管理任

务的工作岗位，其设置要适应增强单位运转效能、提高工作效率、提升管理水平的需要。事业单位管理岗位一共被划分为 10 个通用等级，即一级至十级职员岗位。

随着以聘用制度和岗位管理制度为基础的事业单位人事制度改革的正式开始推行，事业单位职员制逐渐开始形成体系化趋势。一些行业和地区率先开始进行事业单位职员制的探索。教育部于 1999 年就发布了《高等学校职员制度暂行规定（征求意见稿）》，并且从 2000 年开始在武汉大学、华中科技大学、华中师范大学、厦门大学、东北师范大学等五校组织开展了高校职员制度的试点工作。从地方上来看，重庆市在同一年也制订了《重庆市事业单位职员管理办法》（渝人发[2000]136 号），于 2001 年出台了实施意见，但直到 2005 年才宣布在全市事业单位中全面推行职员制^[1]。2004 年，深圳市出台了《深圳市事业单位职员管理办法（试行）》，宣布于来年正式开始建立事业单位职员制度，以转换事业单位的用人机制。此外，江苏省也从 2005 年开始进行事业单位职员制改革的试点工作。

在这一阶段上，尽管事业单位职员制作为一种制度已经逐渐浮出水面，但各方对事业单位职员制的内涵及其制度框架并未形成共识，仍然存在诸多模糊认识。这时大家甚至连对“职员”的概念界定都存在不同认识。比如，重庆市在 2000 年出台的份文件中明确指出，事业单位职员是指事业单位聘任在行政管理岗位上从事管理工作的人员。但深圳市 2004 年颁布的事业单位职员管理办法却明确指出，文件所指的职员不仅包括事业单位中担任行政管理岗位的人员，还包括

专业技术类岗位上的人员。

（三）事业单位职员制的继续探索阶段（2010 年至今）

2010 年公布的《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》指出，要分类推进事业单位人事制度改革，逐步建立起权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度，克服人才管理中存在的行政化、“官本位”倾向，取消科研院所、学校、医院等事业单位实际存在的行政级别和行政化管理模式。《纲要》还明确指出，要“对事业单位管理人员要全面推行职员制度”。2011 年，我国颁布了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》及其九个配套文件，成为全面推行事业单位改革的重要指南。《指导意见》强调要逐步取消事业单位的行政级别，在人事制度方面要以转换用人机制和搞活用人制度为核心，以健全聘用制度和岗位管理制度为重点，对不同类型事业单位实行分类人事管理，依据编制管理办法分类设岗，实行公开招聘、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理。在收入分配制度方面，以完善工资分配激励约束机制为核心，健全符合事业单位特点、体现岗位绩效和分级分类管理要求的工作人员收入分配制度。

然而，无论是在《纲要》中还是在《指导意见》中，政府都并未对职员制度做出任何进一步的解释，在《指导意见》中甚至根本就没有提到职员制的问题。但是在实践中，国家主管部门仍然强调要继续进行职员制的试点，在 2011 年 07 月 25 日举行的国家人力资源和社会保障部新闻发布会上，新闻发言人尹成基表示，人力资源和社会保

障部已经在研究起草事业单位职员制度试点工作方案，下一步将认真做好岗位设置管理工作，启动事业单位职员制度试点，探索完善岗位设置动态管理机制。在地方上，江西、四川等地于 2012 年陆续开展了事业单位职员制的试点工作。

通过对职员制发展的上述三个阶段分析可以看出，一方面，作为一种专门针对事业单位管理人员而设计的制度，职员制度的大体内容已经比较明确，其中包括职员职级设计、岗位设置、聘任、考核与培训、待遇等多项内容^[2]。另一方面，事业单位职员制度到目前为止仍处于试点阶段，关于职员制的整体思路以及具体的管理问题，国家并未出台明确的制度和政策，职员制仍然处于探索过程之中。

二、推行事业单位职员制的意义

总的来说，在我国推进事业单位职员制的主要目的和意义主要体现在事业单位的去行政化以及事业单位管理人员队伍的职业化两个方面。

（一）事业单位职员制的推行有助于事业单位的去行政化

事业单位职员制的最大意义在于它的建立有助于事业单位的去行政化，真正实现事业单位管理人员从身份管理到岗位管理的转变。自改革开放以来，尤其是社会主义市场经济体制确立以来，我国一直都在努力按照市场经济的基本规律和要求来区分政府机构、企业和事

业单位三大类组织，并且根据组织的不同性质来强化各自的规范化管理。目前，前两类组织的管理基本上已经形成了各自的规范，即国家通过行政体制改革以及公务员制度建设，逐渐明确了政府机构的基本职能及其内部人员管理制度，同时通过现代企业制度以及劳动合同制，规范了企业的运行及其内部员工管理。相比较而言，事业单位的改革要滞后一些，直到 2011 年的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》及其 9 个配套文件出台，我国事业单位改革的总体方向才明晰下来，即原来承担行政职能和从事生产经营活动的事业单位将逐步脱离事业单位的序列，只留下从事公益服务的事业单位。

不过，早在这一政策正式出台之前，我国事业单位改革的一个总体思路一直都是很清楚的，这就是事业单位要去行政化，弱化甚至最终取消事业单位的行政级别，破除“官本位”思想，按照事业单位的自身规律来设计一套区别于政府机构的内部管理制度。由于事业单位中的专业技术人员和工勤人员的管理体系与事业单位的行政级别之间不存在直接的对应关系，因此，与事业单位的行政级别特征联系最为紧密的还是事业单位中的管理人员，他们的职务等级、工资待遇、人事制度等一直都是参照政府机构制定的。因此，对事业单位管理人员的管理方式进行改革实际上是事业单位去行政化的一个重要标志，而事业单位职员制恰恰扮演了这样一个标志性角色。换言之，事业单位职员制，即消除行政级别在事业单位管理人员的人事管理和收入分配制度中根深蒂固的影响，建立以聘任制和岗位管理制度为基础的事业单位人事管理体系，是事业单位去行政化的一个重要体现，也是事

业单位去行政化的起点。

（二）事业单位职员制的推行有助于提高事业单位管理队伍的职业化程度

事业单位职员制为事业单位管理人员建立了一个独立且更顺畅的职业发展通道，有助于真正实现事业单位管理人员的职业化，最终实现事业单位管理人员管理的市场化。在事业单位中，专业技术人员往往是组织的最核心力量，也是最受重视的一支队伍，他们有一条以职称晋升为核心的很清晰的职业发展路径，同时对他们进行评价和提供报酬的体系也比较完善。而事业单位中的管理人员，尤其是那些没有达到一定行政级别的普通管理人员，不仅地位一般不高，而且除了职务晋升一条路之外，并无其他职业发展机会。不仅如此，职务晋升这种单一职业发展通道存在一个很明显的问题，这就是在事业单位中，因为职数控制原因，职务非常稀缺，管理人员在晋升到一定级别之后就进入了一个“高原区”，能够晋升到更高一级职务上去的只有少数人。因此，事业单位中的很多管理人员感觉职业发展前途很渺茫，发展到了一定的职务台阶，甚至在还没有任何职务时，就已经没有了发展前途。在这种情况下，很多事业单位管理人员的工作积极性很早就开始消退。

基于行政级别的传统事业单位管理人员管理体制存在的另外一个重要缺陷是，事业单位管理人员的薪酬的待遇基本上是与行政级别挂钩的，当管理人员的行政级别晋升不上去的时候，除了普遍性的调资和幅度很小的资历工资有所增加之外，他们基本上没有得到薪酬增

长的机会。即使管理人员的工作能力已经得到了较大的提升，承担的工作职责更多、难度更大，也没有随之加薪的机制。事实上，很多事业单位由于受到自身单位的行政级别限制，职务级别较低的管理人员以及没有行政职务的管理人员的薪酬待遇在很长的时间里都不会出现较为明显的提高。如果在以职务晋升为标志的职业发展方面存在明显障碍的情况下，在薪酬增长也同样受阻，事业单位管理人员的挫折感不可避免地会不断加剧。

而事业单位职员制则是要从根本上取消事业单位管理人员与政府机构的级别对应概念，打破事业单位的行政级别，将事业单位作为一个独立的法人来看待，根据事业单位自身的独立运行要求来重新构建事业单位管理人员的管理体制，其中包括岗位设置、绩效考核、薪酬体系等等。这样，事业单位内部的管理人员队伍建设将会按照职业化的要求展开，管理队伍的岗位设置以及相应的薪酬体系将会变得更加类似于企业，而不是政府机构。通过基于事业单位各种管理类岗位的责任大小、工作难度、努力程度要求等而构建的岗位等级，事业单位管理人员可以通过提高自身的能力和承担更为重要的岗位而实现个人的发展和成长，而不仅仅是走职务晋升一条路，与此同时，原来存在的事业单位管理人员薪酬待遇增长困境也将随之破解。

三、当前事业单位职员制试点中存在的主要问题

尽管事业单位职员制具有重要的现实意义，而且职员制的试点工作也取得了一定的成效，但职员制的推行在现实中依然存在一些比较

明显的问题，这主要表现在以下几个方面。

（一）过多关注薪酬，忽略职员制改革的整体性

尽管事业单位职员制的重点在于事业单位的去行政化以及事业单位管理人员的管理科学化和规范化，因而是一项整体性的甚至根本性的改革，但是从目前的情况来看，在事业单位行政化现状一时无法突破的情况下，绝大部分事业单位进行职员制试点的最强烈动机还是为本单位管理人员拓宽薪酬增长的空间，即破解事业单位管理人员不晋升职务就无法实现薪酬增长的困境，使事业单位管理人员在一定程度上消除因此而集聚的不满，缓解单位在管理人员的职务晋升方面所面临的巨大压力。至于事业单位职员制所能够在事业单位去行政化中扮演的重要角色，以及与职员制改革相配套的岗位设置与管理、绩效考核、培训开发等内容，则往往被放在了次要的位置，甚至并未予以关注。在这种情况下，事业单位职员制改革并没有被视为一整套区别于传统管理方式的事业单位管理变革，反而被很多人认为是一种变相为事业单位管理人员加工资的机制。正因为如此，目前的很多关于事业单位职员制的讨论仍然是围绕事业单位管理人员的薪酬问题展开的，在批评方面多集中在对职员制方案未能为管理人员薪酬增长提供更大的空间方面。

在事业单位中之所以存在通过职员制为管理人员增加工资的强烈动机，还因为事业单位面临来自管理人员的另外一个方面的不满。这就是，长期以来，很多事业单位管理人员对于自己与本单位专业技

术人员之间的薪酬差距感到不满意。很多人认为自己的工作时间要求较为严格，自由度比专业技术人员低很多，但薪酬水平却比专业技术人员低一截，而且，专业技术人员可以通过承担各类科研项目、出版著作、外出讲课或做讲座等方式获得额外收入，而自己却没有获得除工资之外的其他收入的机会。尽管事业单位管理人员的这种看法存在一定的问题，但事业单位领导者却不得不考虑管理人员的这种心态，因为毕竟事业单位的很多日常管理性工作和正常运行需要管理人员来承担。2013年3月16日，重庆工商大学发生了广大教师因为对学校公布的绩效工资改革方案不满而集体抗议的事件，而其中的一个主要原因就是学校的工资改革方案过度向管理人员倾斜。

（二）作为职员制基础的岗位管理和绩效考核工作不扎实

如前所述，事业单位职员制的意义绝不是为了单纯涨工资，而且，即使职员制在一定程度上有助于解决事业单位管理人员的工资问题，也必须建立在科学、规范的岗位管理和行之有效的绩效考核制度基础之上。由于职员制的根本意义之一就在于实现从身份管理到岗位管理的转变，因此，健全的岗位设置和管理制度是事业单位职员制推行的一个重要基础和必不可少的组成部分。但在我国的相当多事业单位中，岗位管理工作做得并不规范，一些单位甚至没有进行过规范、细致的岗位分析，也没有通过规范的岗位说明书明确各个岗位承担的具体工作职责以及准确的任职资格条件。在这种情况下，很多事业单位管理人员关注和重视的依然是行政级别和职务，他们对岗位的概念非

常模糊，很多人依然是将岗位与职务等同的。在当前很多事业单位的职员制设计中，职员的等级实际上并非是真的岗位等级，而是针对职务和人两个因素划分的等级。比如，在不少高校目前实行的“三等十级”职员制中，只是笼统地规定了1—5级为高级职员岗位，6—8级为中级职员岗位，9—10级为初级职员岗位，在对这三类职员岗位的界定中，往往也只是宽泛地界定了上岗条件和需要承担的大体职责，但是却并没有针对每一个具体的管理岗位进行认真梳理，更不是基于岗位评价工具来确定不同管理岗位的价值等级。因此，在将管理人员纳入这些岗位等级之中时，重点考虑的仍然是工作年限、职务高低等人的因素，而并非这些人实际承担的岗位的价值。从这方面来看，一些职员制工资体系只是原来的职务工资体系的一种翻版而已。

在岗位观念不强，岗位管理体系不健全的情况下，对事业单位管理人员的绩效考核也就很难做到位，事业单位管理人员从事的工作既有管理的性质，也有服务的性质，而且绝大多数工作都很难加以量化考核，因此，唯有通过对岗位职责的深入分析以及制订明确的工作标准，才能做到真正结合本职工作的要求来对事业单位管理人员实施客观、科学的绩效考核。反过来，也只有真正通过绩效考核来引导管理人员形成岗位意识和绩效意识，切实关注自己的本职工作和对单位的贡献，才能达到职员制所要实现的那种以岗位为中心，而不是以身份为中心实施管理的状态。但目前绝大多数事业单位尽管都制订了对专业技术人员的相对量化且基本行之有效的考核制度，但对管理人员的考核却在总体上流于形式，没有深入下去。正因为岗位管理和绩效考

核工作难以落实，即使是在实施职员制的情况下，大多数事业单位实际上依然是在沿着传统的身份管理的惯性路线往前走，很多人包括事业单位领导者的思想观念都并未扭转过来，在岗位管理方面和绩效考核方面的基础也依然薄弱，这显然是与职员制改革的初衷不相吻合的。

（三）管理人员的职业化和专业化程度不高

事业单位职员制改革的一个重要目的是去行政化，但去行政化之后，事业单位仍然面临另外一个重要的挑战，这就是如何尽快建立起一支职业化的管理人员队伍。管理职能对于任何一个组织的独立运行都是非常重要的，当事业单位逐渐成为真正意义上的独立法人之后，事业单位内部的管理和运营能力就显得日益重要，而这必然会对事业单位管理人员的工作伦理、能力素质、工作动机以及价值观等提出更高的要求。换言之，事业单位职员制改革要求必须在事业单位中建立一支职业化、专业化的管理人员队伍。而在目前情况下，无论是事业单位中的专业技术人员还是管理人员自身，都把事业单位中的管理岗位视为一般性的事务或服务岗位，没有认识到管理工作本身的职业化和专业化要求，对管理岗位的定位不高。以高校为例，研究发现，高校中的管理人员一般都没有接受过系统的高等教育理论、管理学知识等方面的训练，很多人并不具备现代管理岗位所要求的合理知识结构^[3]。此外，高校管理人员队伍构成比较复杂，大多是直接留校的高校毕业生，也有一些是从专业技术岗位转岗过来的，还有一些随调人员，

成分复杂，很少有经过管理方面的专业培训的管理人员^[4]。

四、关于事业单位职员制改革未来走向的政策建议

如前所述，在传统的事业单位管理体制下，一方面，事业单位管理人员的行政化倾向严重，管理人员的薪酬和其他待遇与职务的关系边切，另一方面，事业单位中的一般管理人员在组织中的地位不高，缺乏职业发展空间以及薪酬增长的机会。这些情况在事业单位中较为普遍的存在管理人员的素质、敬业度以及服务水平等差强人意的现象，而事业单位的去行政化以及科学的法人治理结构构建都要求必须建设一支职业化的管理人员队伍。

（一）明确管理人员在事业单位中的作用，处理好与专业技术人员之间的关系

为了建设职业化的事业单位管理人员队伍，首先需要解决的一个问题是，要理顺事业单位管理人员和专业技术人员的关系，明确事业单位管理人员的定位。在这方面，我们需要在思想上或理念层面达成以下两个方面的共识：

其一，事业单位的管理人员和专业技术人员处于不同的劳动力市场，不宜在两者之间做简单的比较，更不能进行盲目攀比。严格来说，即使是在同一家事业单位中工作的管理人员和专业技术人员，不仅所从事的工作性质不同，工作对任职者的要求存在明显差异，而且在对组织做出贡献的方式以及绩效产生的方式方面也存在明显差异。事业单位专业技术人员尤其是高级专业技术人员不仅需要具备较高水平

的任职资格条件，而且需要具有较高的创造性，同时成果产出的压力更大，绩效考核要求严格，工作时间也基本上很难有上下班之分。而管理人员尽管也需要承担一些需要较高水平的知识和经验的高难度管理工作，但大部分管理类工作都属于程序性和日常的事务性工作，对任职者的挑战性不是很大，绩效考核要求相对比较软性。因此，必须明确两类人员所在的劳动力市场的差异性，防止事业单位管理人员与专业技术人员之间进行盲目攀比。

其二，管理人员和专业技术人员对事业单位的贡献方式不同，但同样都需要走专业化和职业化的发展道路。事业单位专业技术人员是直接参与公共服务提供的人，他们毫无疑问是事业单位中最为重要的核心力量，而管理人员的主要任务则在于承担组织管理和服务等方面的功能，确保公共服务的提供能够顺利、有效地完成。也就是说，事业单位需要一支对自身的使命、角色和职责清晰，而且也愿意投身于事业单位发展的管理人才队伍。我国事业单位的性质决定了其面临的风险和管理难度要低于需要在市场上参与竞争的企业，尽管事业单位也需要一些高水平的专业化管理人才，但更多地还是需要那些认同特定的管理伦理和管理职业，具有与事业单位性质相吻合的价值观，同时愿意勤勤恳恳地在事业单位做好管理和服务工作的人。因此，我们应当通过提倡新的观念以及在制度和政策设计方面的努力鼓励事业单位管理人员走职业化的发展道路，努力成为适合事业单位需要的管理人才，为事业单位的绩效提升做出自己的贡献。

（二）通过弱化“双肩挑”等现象切实强化事业单位管理人员的

专业地位。

目前，在我国事业单位中，管理部门往往扮演着行政命令执行职能以及对事业单位的管控职能，管理部门以及管理人员对于专业技术人员以及事业单位正常运营的服务和支持职能比较弱。事业单位一方面不得不突出专业技术人员的主体地位和作用，另一方面又通过职能部门管理部门的种种行政权限和资源分配权限来约束或者管控专业技术人员，这就不可避免地在两类人之间形成矛盾甚至是冲突。而相当一部分重要职能管理岗位上的任职者存在的所谓“双肩挑”现象则是事业单位职能部门强化管控功能而不是服务功能的另外一种体现，同时，事业单位中普遍存在的“双肩挑”问题也是阻碍事业单位管理队伍职业化以及事业单位管理水平不断提高的一个重要因素。

所谓“双肩挑”，主要是指事业单位中存在的一部分专业技术人员同时承担部分专业技术工作和部分管理工作的情况。我国事业单位中这种现象的形成主要源于以下两个方面的客观原因：一是一部分管理岗位涉及到较强的专业技术性，因而需要任职者既懂管理，同时还懂技术，在高校和卫生事业单位中都存在这样一些特定的管理岗位；二是由于事业单位管理岗位的工资水平要比专业技术岗位尤其是高级专业技术岗位要低。因此，在较低的工资水平下很难吸引到高素质的管理人才，于是只能从专业技术人员中吸引一部分人来从事管理工作，这些人可以继续按技术职称领取工资，但实际从事大量的管理工作。然而，由于对专业技术的高度认同以及对全职从事管理岗位的前途感到不确定，这些专业技术人员往往不愿意完全放弃专业，于是，

便形成了一个人同时承担两类性质工作的局面。

然而，从理论上来说，设计恰当的一个单独的专业技术岗位和一个单独的管理岗位都必须要求工作者用全部工作时间才能履行职责。因此，“双肩挑”实际上是从两类岗位中各取一部分组合而成的一种特殊“岗位”。这种特殊岗位在实践中带来了很多问题：第一，这种现象在一定程度上否定了管理岗位自身所要求的职业化和专业化，形成了一种专业技术水平高的人就能做好管理，甚至只有专业技术水平高的人才能承担重要管理岗位的误区，不利于事业单位专业化管理队伍的形成和管理水平的提高。第二，大部分承担“双肩挑”工作的人往往都不可能完全保持好专业技术工作和管理工作之间的平衡。因为本来应该两个人完成的工作现在让一个人来承担，而一个人的工作时间是有限的，所以最终一定是有一些管理工作或专业技术工作难以被圆满完成，或者是两个方面的工作都难以令人满意。第三，“双肩挑”现象在一定程度上加剧了事业单位的“官本位”意识和“行政化”倾向，同时产生很多矛盾^[5]。事业单位专业技术人员寻求担任管理职务的现象过去也一直都存在，这与中国传统的“学而优则仕”思想和“官本位”思想是一脉相承的。这一方面会对事业单位专业技术人员的价值取向产生偏离性引导，使很多人将职务等级的高低作为评价自身价值的最重要依据；另一方面又会导致出现一些变相的“腐败”，即一部分人通过追求行政权力来获取职称、成果评奖等方面的好处，或者是利用行政影响力巩固自己在专业技术领域中的地位。正因为“双肩挑”问题如此突出，因此，在 2006 年颁布的《事业单位岗位设置管

理试行办法》中明确规定：“事业单位人员原则上不得同时在两类岗位上任职，因行业特点确需兼任的，须按人事管理权限审批。”然而在现实中，这一政策规定几乎没有什么约束力，“双肩挑”的情况在很多事业单位依然突出。

为了真正实现事业单位管理人员队伍的职业化，就必须对现有的“双肩挑”问题有所触动。这首先要要求国家调整对事业单位的管理模式，努力建立规范化的事业单位法人治理结构，改变政府直接插手事业单位内部管理的现有格局，真正赋予事业单位独立运行的自主权。而获得相应自主权的事业单位则需要建立和完善各种组织内部的运行机制，尤其是将应当由专业技术人员或学术委员会等机构决策的事情就从学校职能部门手中解放出来，职能部门尽可能地不要干预各种专业性或业务性活动的开展，而是着重提供各种必要的服务和支持，即将事业单位内部的各种行政及职能部门定位为事业单位日常运营的维护者以及服务者，而不是像过去那样定位为政府指令的执行者以及事业单位的管控者角色，让从上自事业单位领导者，下到事业单位普通职员的管理人员真正回归管理工作的本质。其次，事业单位应当抛开事业单位本身的行政级别限制，着眼于事业单位作为一个独立的法人机构以及经营管理主体来设计事业单位内部的管理层级以及管理岗位，即使在短期内无法实现事业单位领导上级任命的状况，也可以在事业单位内部建立起职业化的管理人员队伍，这些管理人员应当类似于国外公务员队伍中区别于政务官的事务类公务员，他们有自己的专业要求和职业伦理，有自己的职业发展路线和薪酬增

长路径，不会受到事业单位领导层更替的较大影响，因而能够专注于提供高质量的管理服务。

如果按照这种思路进行改革，事业单位就需要重新对职能管理部门的定位及其相应的职责以及岗位等进行梳理。明确哪些岗位应当属于纯粹的管理岗位，对于一些根本不需要专业技术人员担任的管理类岗位应当明确其管理属性，提高对任职者的管理知识和管理技能方面的要求。即使有些管理岗位确实需要具备一定的专业技术背景的人来担任，也要明确一旦任职者担任这些管理岗位，就必须完全按照管理岗位的要求来分配职责以及进行相应的考核，而不是搞所谓的“双肩挑”，避免这些一边占据管理岗位，一边还在试图谋求在专业技术方面的利益。总的来说，在去行政化之后，很多管理岗位其实并非必须由专业人员来承担，当管理岗位回归管理和服务的本质之后，这些管理岗位对于专业技术水平的要求大多会有所降低。

（三）立足中国国情，夯实基础，分步实施，积极稳妥地推进事业单位的职员制改革

在确定了事业单位管理人员要走职业化和专业化的道路之后，就必须按照现代人力资源管理体系的要求，从事业单位人员的甄选录用、培训开发再到绩效管理和薪酬激励等多个方面打造这样一支队伍。从理想角度来说，事业单位职员制应当是在事业单位基本实现去行政化的前提下，建立起一整套以岗位管理和人员聘任制为核心的科学、规范的人力资源管理体系，这套管理体系应当充分考虑事业单位管理人员的工作特点和职业发展需求，有利于实现事业单位管理人员

的职业化，有利于确保事业单位管理的稳定性和有效性。但从现实情况来看，我国的事业单位改革不可能一蹴而就，去行政化也并非一朝一夕的事情，因此，我们必须立足实际，采取分步实施的战略，逐渐敦实事业单位职员制的各项基础，而不能指望改革一步到位。在目前情况下，我们可以重点做好以下三个方面的基础性工作：

第一，落实岗位管理基础，完善岗位管理体系。如前所述，尽管岗位管理是事业单位职员制的重要基础，但我国大部分事业单位的岗位管理基础却比较薄弱，相当一部分事业单位还没有完成岗位分析和岗位说明书的编写工作，更谈不上对事业单位管理岗位的内部分类工作。尽管我们还不可能做到完全基于岗位分析和岗位评价来确定不同管理岗位的重要性等级，更不可能完全根据岗位价值来确定事业单位管理人员的薪酬等级，但岗位管理的基础性工作却必须从现在就做起。

第二，加强对事业单位管理人员的培训开发工作。如前所述，我国事业单位职能管理人员大多数是从专业技术岗位转行而来，或者是原本不是学习管理专业的，这种情况就造成相当一批职能管理人员并不具备承担本职管理岗位所需要的那些知识、技能和能力，尤其是一些对于管理岗位极其重要的能力，比如人际关系能力、沟通协调能力、计划能力、执行能力、文字表达能力、计算机应用能力等等。管理是一门专业化的工作，任职者不经过一定的培养训练是很难充分胜任本职工作的要求的。因此，在当前情况下，事业单位应当逐步在做好管理类工作的岗位管理的基础上，认真研究真的这些管理类岗位上的任

职者的培训体系,分期分批地对事业单位职能管理人员进行系统的培训和分阶段的开发,强化他们的岗位胜任能力。

第三,逐步建立起基于岗位职责和组织目标的绩效管理体系。事业单位职员制的一个重要目的就是引导事业单位的管理人员从关注行政级别转向关注自身的管理职责和服务功能。而要实现这种转变,除了要通过岗位分析和岗位描述明确岗位的具体职责范围和关键工作任务之外,还需要逐渐明确在每一项职责中需要达到的静态或动态绩效标准,这就需要在事业单位管理人员中逐渐推行科学、有效的绩效管理体系。即根据各事业单位的发展战略、工作目标以及管理岗位承担的具体职责明确各管理岗位在一定时期内的日常工作和重点工作,确定各项工作需要达到的绩效标准,并在此基础上做好事业单位管理人员的绩效考核和改进工作。在这方面,企业对管理人员和行政人员实施绩效管理的一些经验是可供借鉴的。

第四,尽快制订过渡期的事业单位管理人员薪酬体系。事业单位当前的管理人员薪酬体系基本上是一种基于行政级别的薪酬体系,这种体系设计与事业单位管理人员的职业化要求是不相吻合的,也不利于事业单位的去行政化。在无法一步过渡到基于岗位价值的薪酬体系之前,应当对现有的事业单位管理人员的薪酬体系进行调整,主要是打破严格基于行政级别的薪酬水平确定机制,为致力于长期在事业岗位管理岗位上服务的管理人员打通薪酬上升的通道,同时适当参考外部劳动力市场上的类似岗位任职者的薪酬水平,尝试建立事业单位管理人员薪酬水平的市场化决定机制,打破事业单位管理人员与专业技

术人员盲目进行薪酬攀比的局面。

最后,需要指出的是,事业单位职员制改革需要很多外部条件的支持。除了需要处理好事业单位与政府机构之间的关系以及事业单位法人治理结构问题之外,还需要为事业单位在完善的法人治理结构下行使完整的用人自主权——其中最主要的就是能够建立起正常的人员流动机制——创造良好的外部环境,扫清障碍,而在这方面,一个必要的前提就是尽快实现事业单位与企业乃至政府公务员之家的社会保障体系并轨。当前,由于事业单位的养老和医疗系统与企业不一致,一旦事业单位的人离开事业单位,最大的问题就是无法提供与社会化的养老和医疗系统接轨的问题,这种情况严重制约了事业单位人才的正常流动,也不利于事业单位职员制的推行。只有彻底扫除这方面的障碍,才有助于确保去行政化之后的事业单位进入一种人才自由流动的良性循环,同时也才能真正使事业单位的内部管理走上精简、高效、有活力的健康发展道路。

参考文献

- [1]商宇.全市事业单位打破干部职务终身制,推行职员制[N].重庆日报.2005年4月8日.
- [2]盛连喜.深化职员制改革为高校管理人员设计好“跑道”[J].中国高等教育,2005(19):22-24.
- [3]郭剑波,董俊梅.当前高校管理干部队伍存在的问题及其对策[J].高教论坛,2005,(02):109-111.
- [4]肖红.建立高校职员制度初探[J].人才开发,2004(8):30-31.

[5]徐元俊.“职员制”视阈下高校“双肩挑”模式改革探究——以高职院校为视角[J].

理论导刊, 2011(10):38-40.

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。